

Belastinghervorming : vrijpostige overpeinzingen van een amateur-fiscalist

Citation for published version (APA):

Oort, C. J. (1988). *Belastinghervorming : vrijpostige overpeinzingen van een amateur-fiscalist*. Rijksuniversiteit Limburg. <https://doi.org/10.26481/spe.19880205co>

Document status and date:

Published: 05/02/1988

DOI:

[10.26481/spe.19880205co](https://doi.org/10.26481/spe.19880205co)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

B E L A S T I N G H E R V O R M I N G

Vrijpostige overpeinzingen van een amateur-fiscalist

R E D E

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
buitengewoon hoogleraar in de Faculteit der
Economische Wetenschappen aan de
Rijksuniversiteit Limburg

op vrijdag 5 februari 1988

door

Dr. C.J. Oort

Belastinghervorming

Vrijpostige overpeinzingen van een amateur-fiscalist.

Mijn voordracht vandaag past niet bij een plechtigheid als deze. Een hoogleraar moet zijn kennis ten toon spreiden, niet zijn stokpaarden berijden. Hij behoort zijn gehoor te boeien op het terrein van zijn leeropdracht en geen uitstapjes te plegen buiten zijn vakgebied. Toch zal ik mij vandaag in het geheel niet aan die ongeschreven regels houden en u enkele gedachten voorleggen op een gebied dat ik nog niet zo lang geleden voor het eerst anders dan als lijdende contribuant leerde kennen: de loon- en inkomstenbelasting.

Ik begin met een bekentenis. Toen ik mij eind 1985 stortte in het avontuur van de belastingvereenvoudiging, was mijn praktische en theoretische kennis van de fiscaliteit, euphemistisch gezegd, beperkt. Ik heb dat als een groot voordeel ervaren, want kennis kan een belasting zijn, wanneer men gevestigde structuren wil doorbreken. Maar om u, studenten, elke illusie te

ontnemen dat ik onkunde als een deugd zou beschouwen, laat mij daar onmiddellijk aan toevoegen dat een zekere onbevangenheid alleen dan een - overigens tijdelijk - voordeel is, wanneer men voortdurend wordt gesteund en gecorrigeerd door loyale collega's die wèl van alle wanten weten. Een gebouw dat alléén op intuïtie is gegrondvest, valt bij de eerste windstoot om. En stormen van kritiek behoren tot het Nederlandse klimaat!

In het eerste deel van mijn voordracht wil ik met u filosoferen over twee ten dele abstracte, ten dele ook heel concrete thema's die ik zal aanduiden met bewust opruiend gekozen titels:

- de *"dictatuur van de status quo"* en
- de *"waan van de formele rechtvaardigheid"*.

Voordat ik nader op de beide genoemde thema's inga, wil ik enkele minuten aan u, mijn "captive audience", ontnemen voor een persoonlijke noot.

Toen ik deze oratie voorbereidde, begon ik mij geleidelijk steeds meer te realiseren dat ik mij ongemerkt ging bewegen op een terrein dat mij altijd heeft gefascineerd: de wisselwerking tussen rechtvaar-

digheid en doelmatigheid in economische beleidsproblemen. Mijn proefschrift ging over optimale prijsvorming bij dalende kosten. Zoals bij praktisch elk onderwerp in de welvaartseconomie, moest ik wel wijzen op de mogelijke gevolgen die mijn beleidsaanbevelingen konden hebben voor de inkomensverdeling. Ik meende dat probleem echter uit de weg te kunnen gaan door gebruikmaking van het bekende theorema van Pareto: een waardevrij beleidsoordeel zou mogelijk zijn indien aangetoond kan worden dat door het voorgestelde beleid niemand er op achteruit gaat en tenminste één individu erop vooruit gaat. Misschien was het wel een innerlijke onvrede met deze omzeiling van het verdelingsvraagstuk, die mij er toe bracht mijn eerste oratie, bij de Utrechtse Universiteit in 1960, geheel te wijden aan het vraagstuk van de rechtvaardige inkomensverdeling.

Die oratie nalezend kan ik de wat morose gedachte niet onderdrukken hoe anders ik nu tegen de wereld aankijk. Ik heb het enorme voorrecht gehad mijn werkzame leven voor ongeveer gelijke perioden te hebben doorgebracht in de wetenschap, in "Den Haag" en in het bedrijfsleven. Dat geeft je een drievoudige kijk op de dingen, met alle

voordelen en ook wel nadelen van dien. Ik zou daar nog lang over kunnen filosoferen en voor de studenten onder u, die nog over hun toekomstige loopbaan moeten beslissen, zou dat misschien nuttiger zijn dan mijn eigenlijke onderwerp. Maar ik wil dat nu niet doen. Wèl moet mij nog van het hart, dat de spanning tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid zich in al deze drie werelden voordoet, zij het steeds op geheel andere wijze. Maar nergens is die spanning zo manifest als op het gebied van de fiscaliteit, waar een rechtvaardige lastenverdeling en een doelmatige heffing elkaar voortdurend voor de voeten lopen. En daarmee ben ik dan terug op mijn eigenlijke onderwerp.

Koopkrachtplaatjes en "de dictatuur van de status quo".

Onder het hoofd "dictatuur van de status quo" wil ik uw aandacht vragen voor de typisch Nederlandse traditie om beleidsvoorstellen op de meest minutieuze wijze te toetsen op hun gevolgen voor de personele inkomensverdeling en elke afwijking van de bestaande lasten- en batenverdeling een zware politieke bewijslast op te leggen. De dictatuur van de status quo is belichaamd in zogenaamde "koopkrachtplaatjes", die tot decimalen van procenten nauwkeurig pretenderen aan te geven welke verschuivingen zich als gevolg van bepaalde maatregelen of ontwikkelingen zullen voordoen. Daarbij moet dan niet alleen worden gedacht aan de zogenaamde "verticale" inkomensverdeling, d.w.z. die tussen inkomensgroepen, maar ook aan alle denkbare horizontale criteria, zoals gezinssamenstelling, leeftijd, sociaal-economische groep, bijzondere persoonlijke omstandigheden, en zo meer.

Als econoom kan en mag ik eigenlijk in principe geen bezwaar maken tegen de "dictatuur van de status quo" voor zover deze betrekking heeft op de inkomensverdeling. De economie als zodanig kan immers geen

uitspraak doen over de vraag of veranderingen in de inkomensverdeling, die het gevolg zijn van bepaalde beleidsvoorstellen, al dan niet aanvaardbaar zijn. Dat moet de politiek uitmaken. Ik heb echter wèl ernstige bedenkingen tegen de wijze waarop in de praktijk deze toetsing plaatsvindt. De wijze waarop in politicis met de reeds genoemde koopkrachtplaatjes wordt omgesprongen grenst aan het absurde. De onzekerheidsmarge in de cijfers is dikwijls vele malen groter dan het geregistreerde effect, dat niet zelden tot in tienden van procenten wordt berekend. Bovendien verandert er in het leven van ieder mens voortdurend zoveel, dat kleine effecten van overheidsmaatregelen, als getoond in de koopkrachtplaatjes, een overdreven betekenis krijgen in vergelijking met veel belangrijker zaken als promotie, gezinsuitbreiding, het kopen van een huis en zo meer. Het is alsof men zich blind staart op de snel verdwijnende kringetjes die een steen veroorzaakt op een woelig wateroppervlak. Wat daar ook van zij, in ieder geval lijkt het zinnig bij het presenteren van koopkrachtplaatjes vrij brede intervallen aan te houden en de pseudo-exactheid van procentpunten, laat staan tienden van procentpunten, te vermijden. Het gevolg van pseudo-exactheid is òfwel een bevrozing van het

bestaande uit angst voor in feite onmeetbare verdelingseffecten òfwel een opeenstapeling van compenserende maatregelen die ons belasting- en sociale zekerheidsstelsel nu juist zo hopeloos ingewikkeld hebben gemaakt.

De vlucht in de cijfers heeft bij mijn weten nergens zulke extreme vormen aangenomen als in Nederland het geval is. In die zin kennen we bepaald wèl een "dictatuur van de status quo", maar dan één gebaseerd op pseudo-kennis. Laten we toch in hemelsnaam ophouden met het berekenen en publiceren van cijfers in een mate van detail die geen enkele basis heeft in de realiteit, maar waar de politiek vervolgens "niet omheen kan". Déze bijdrage tot een meer gezonde besluitvorming kunnen de economen dan toch in ieder geval wèl leveren, Pareto of geen Pareto!

Ik waag mij vervolgens op nog veel gladder ijs, waarbij ik mijn ambtskleed eigenlijk zou moeten afleggen. De echte dictatuur van de status quo is natuurlijk een politiek verschijnsel. De afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, tussen "equity" en "efficiency", is immers de taak bij uitstek van de politiek. Ik heb wel

eens het gevoel dat met name in Nederland de balans in het verleden wel erg sterk is doorgeslagen ten ongunste van de doelmatigheid. Ongunstig geachte verdelingseffecten, ook indien deze nauwelijks significant zijn, vormen niet zelden een politieke blokkade tegen structuur-versterkende beleidsmaatregelen. Wil een economie echter dynamisch blijven, dan moeten systeemwijzigingen die de koek vergroten niet worden afgewezen, alleen omdat bepaalde groepen daarvan relatief weinig profiteren, zodat hun procentuele aandeel wat terugloopt. Dat is met recht jalouzie-politiek ten koste van de groei. En het is de groei, die tenslotte ook de achterblijvers ten goede zal komen. Dus toch Pareto? Ja, toch Pareto, maar dan in die zin dat in ieder geval al die systeemwijzigingen aanvaardbaar zouden moeten zijn, die de nationale koek vergroten zonder een reëel aantoonbare, significante absolute achteruitgang van bepaalde groeperingen te veroorzaken. Ik kom op de concrete implicaties voor de structuur van de loon- en inkomstenbelasting nog uitvoerig terug.

"De waan van de formele rechtvaardigheid"

Tot zover mijn bespiegelingen over de dictatuur van de status quo. Mijn tweede thema, "de waan van de formele rechtvaardigheid," ligt in het verlengde van het eerste onderwerp. In de politieke besluitvorming op het gebied van de belastingen wordt naar mijn indruk dikwijls te veel uitgegaan van de impliciete veronderstelling dat degene aan wie een formele belastingplicht wordt opgelegd, deze ook feitelijk zal dragen. De economische werkelijkheid kan echter sterk hiervan afwijken, omdat belastingen worden afgewenteld, ontgaan en ontweken, terwijl bovendien allerlei economische terugkoppelings-effecten kunnen optreden. Het uiteindelijke effect van een regeling kan dus materieel gezien geheel anders zijn dan oorspronkelijk werd beoogd. Niet alleen wordt het gemillimeter rondom koopkrachtmutaties hierdoor nog minder zinvol maar, veel fundamenteeler, de regeling kan door deze onvoorziene uitwerkingen haar politieke en ethische legitimatie verliezen. Deze implicaties van afwentelings- en ontwijkingsverschijnselen zijn overbekend, maar worden door politici gewoonlijk slechts met een geïrriteerd "dat weten we ook wel" afgedaan. Daarmee is het probleem echter

niet verdwenen.

Laat ik een hypothetisch voorbeeld geven. Stel dat zou kunnen worden aangetoond - hetgeen ik overigens niet beweer - dat de progressiekop in de inkomstenbelasting geheel wordt afgewenteld op de werkgever. De formele rechtvaardiging van de progressie is dan inderdaad een waan. De beoogde herverdeling van inkomens wordt materieel immers niet bereikt. In feite wordt slechts een extra last gelegd op de werkgevers. Het afwentelingsproces leidt er bovendien toe dat een onevenredig zware last wordt gelegd op die ondernemingen, die relatief veel personen in dienst hebben waarvoor de markt om welke reden dan ook een hoge prijs moet betalen. Dit kunnen bijvoorbeeld sterk internationaal gerichte high-tech ondernemingen zijn. De progressiekop leidt dan tot een economische distorsie ten ongunste van deze activiteiten. Terugkoppelingseffecten kunnen de vorm aannemen van een geringere vraag naar dergelijke extra dure werknemers, mogelijk een "brain drain" uit ons land, verlegging van hoogwaardige activiteiten naar het buitenland, en zo meer. In ieder geval is het materiële beeld, rekening houdend met deze afwentelings- en terugkoppelings-

effecten, volstrekt verschillend van wat door de wetgever werd beoogd.

Er is nog een ander aspect. Koopkrachtplaatjes laten het effect zien van maatregelen op het inkomen als geheel. Voor afwentelings- en terugkoppelingseffecten is echter veeleer het marginale effect, de drukveranderingen aan de marge van het inkomen, relevant. Laat ik maar weer een voorbeeld in de sfeer van de inkomstenbelasting nemen. Stel dat de progressie zou worden verzacht door verlaging van marginale tarieven, met gelijktijdige vermindering van aftrekposten, zodanig dat de netto inkomens per saldo ongeveer gelijk blijven. Een dergelijke operatie zou volgens de koopkrachtplaatjes althans verticaal inkomensneutraal zijn. Maar omdat de druk aan de marge vermindert, zullen ongetwijfeld economische effecten optreden, met name positieve effecten op de inkomensverwerving en de economische groei.

Ik kom daar later nog op terug, maar wil toch hier al vast waarschuwen voor een te gemakkelijke onderschatting van deze effecten. Kwantificering van terugkoppelings- en afwentelingseffecten op de groei is geen

eenvoudige zaak. Dat is echter geen reden om hen daarom tot borrelpraat en irrelevant voor het beleid te verklaren. Wij beginnen de laatste jaren immers steeds meer te ervaren dat een gezond prijsmechanisme wel degelijk van groot belang is voor de economische structuur en de groei. Prijsdistorsies als die welke worden veroorzaakt door de bekende "wig" tussen loonkosten en netto besteedbaar inkomen, met name aan de marge, hebben dus ongetwijfeld negatieve gevolgen voor de economische groei, zeker op langere termijn. Deze gevolgen worden m.i. in het algemeen sterk onderschat, juist omdat de relaties niet keihard zijn, zulks in schijnbare tegenstelling tot de exacte pretentie van de koopkrachtplaatjes.

Hiermee stap ik af van mijn kruistocht tegen het gemillimeter met koopkrachtplaatjes, om de rest van de beschikbare tijd te besteden aan twee concrete onderwerpen: de progressie in de loon- en inkomstenbelasting en de mogelijkheden tot vereenvoudiging van de belastingen op vermogen en vermogensinkomsten.

De belastingprogressie.

In het voorgaande heb ik herhaaldelijk gerefereerd aan het vraagstuk van de belastingprogressie. Dat is niet toevallig. Een groot aantal economische en uitvoeringstechnische problemen hangt samen met het sterk progressieve karakter van belastingen en andere met het inkomen samenhangende lasten en overdrachten. Progressie is een bron van ingewikkeldheden. Het is vooral vanuit deze invalshoek dat de Commissie Belastingvereenvoudiging naar de progressie heeft gekeken en heeft voorgesteld om tot een zoveel mogelijk proportioneel tarief te komen voor zoveel mogelijk mensen. Progressie, of liever hoge marginale tarieven, zijn daarnaast een bron van economische distorsies.

Het is in dit verband van belang een duidelijk onderscheid te maken tussen twee categorieën met hoge marginale tarieven. De eerste en vanuit de ernstigste is de categorie van inkomens tussen het sociale minimum en modaal. De combinatie van oplopende lasten en aflopende overdrachten leidt hier tot een zeer hoge marginale druk, vooral bij een

cumulatie van verschillende met het inkomen aflopende uitkeringsregelingen. Dit is daarom zo'n moeilijk vraagstuk, omdat elke verlichting aan de voet noodzakelijkerwijze òfwel leidt tot hoge progressie, indien deze voordelen bij stijgende inkomens worden verminderd, òfwel tot onaanvaardbaar hoge collectieve lasten, c.q. vermindering van opbrengsten, indien men deze regelingen niet met stijgend inkomen zou laten aflopen. Deze "poverty trap" is een onontkoombaar gevolg van een hoog ontwikkeld sociaal zekerheidsstelsel, gecombineerd met een grote collectieve sector. Hij kan slechts worden verlicht met inzet van zeer grote budgettaire bedragen. Een verlichting van de hoge marginale tarieven als hier bedoeld, door verlaging van het basistarief van 40% als voorgesteld door de Vereenvoudigingscommissie, kost maar liefst f 2 miljard per procentpunt. 1)

Ik heb voor dit ernstige probleem geen oplossing anders

- 1) Zie bijlage 9 van "Zicht op eenvoud", rapport van de Commissie tot Vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting, Den Haag, mei 1986.

dan de moeizame weg van verlaging van de collectieve uitgaven. Politieke uitspraken, die een bepaald niveau van collectieve uitgaven praktisch onaantastbaar verklaren, vormen in dit verband geen erg positieve bijdrage. Een consistente visie op economische samenhangen leidt dan immers tot de conclusie dat de "poverty trap" als blijvend verschijnsel moet worden aanvaard. Ik zie echter bepaald geen reden voor een dergelijk défaitisme. Er kan wel degelijk nog flink worden gesnoeid met name in de overdrachtsuitgaven, die bij ons het overheidsbudget in veel sterkere mate domineren dan in de meeste andere ontwikkelde landen het geval is. In combinatie met tariefsverlaging en rekening houdend met de economische doorwerkingen, behoeft een dergelijke operatie geen significante wijziging te brengen in de inkomensverdeling: "snoeien om te groeien" om met Flip de Kam te spreken. 2)

- 2) C.A. de Kam, "Snoeien om te groeien", Economisch Statistische Berichten, 14-10-1987, blz. 965-972. Zie ook F.W. Rutten, "Belastingverlaging en welvaartsverhoging", Weekblad voor Fiscaal Recht, 13-11-1986, blz. 1446-1454; alsmede de in beide artikelen opgenomen verdere literatuurwijzigingen.

Een geheel ander en eigenlijk veel eenvoudiger aspect van de belastingprogressie is het hoogste tarief. Hierbij gaat het nauwelijks om budgettaire middelen. Vermindering van het toptarief met één procentpunt kost slechts *f* 45 miljoen. Plafonnering op bijvoorbeeld 60% zou, in het systeem van de Vereenvoudigingscommissie, niet veel meer dan een half miljard gulden kosten. De economische nadelen van het hoge Nederlandse toptarief zijn dan misschien wel niet zo gemakkelijk "hard" te maken, het feit dat wij steeds verder uit de pas beginnen te lopen bij de vele landen die altijd al lagere toptarieven hadden of deze de laatste jaren aanzienlijk hebben verlaagd, is voldoende reden om deze beleidsoptie zeer serieus te overwegen.

Blijft over het rechtvaardigheidsargument, dat overigens met de nodige politieke kretologie is omgeven. Het adagium dat "de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen" doet het goed in de politiek, maar wat betekent het in feite, indien er maar zò weinig van die supersterke schouders zijn, dat de lastenverlichting bij de zwakkeren bijna niets voorstelt? Het hoogste tarief brengt niet meer op dan een bedrag, corresponderend

met 1/10 procentpunt op alle lagere tarieven. En dan spreek ik nog niet eens over de economische effecten, waardoor per saldo de opbrengst nog geringer, mogelijk zelfs negatief zal zijn. Men behoeft geen Laffer-adept te zijn om toch de aanwijzingen serieus te nemen, die aannemelijk maken dat dergelijke hoge marginale tarieven in feite een zeer geringe of zelfs negatieve budgettaire opbrengst opleveren. Verlaging van het toptarief voldoet dus aan het Pareto - criterium. Niemand gaat er in absolute zin significant op achteruit; het is zelfs waarschijnlijk dat iedereen er absoluut op vooruit gaat. Moet deze tariefherziening dan toch worden afgewezen omdat het aandeel van bepaalde groepen in de nationale koek groter en dat van anderen per definitie dus iets, zij het in feite verwaarloosbaar kleiner is geworden?

De vraag klinkt rhetorisch. Ik begrijp echter heel goed de politieke gevoeligheid van dit onderwerp. Zo ergens, dan is hier de dictatuur van de status quo wel zeer machtig. Het is moeilijk om een maatregel te nemen die ineens een kleine bevolkingsgroep en dan nog de hoogst verdienende, een aanzienlijk voordeel in de schoot zou

werpen. Politiek gesproken moet er dus wel een uitruil plaatsvinden. Men kan daarbij twee wegen bewandelen.

De ene is een afspraak met het bedrijfsleven om de bruto topinkomens zodanig terug te brengen, dat er geen substantiële netto inkomensverbetering optreedt. Een dergelijke procedure zal niet ieder precies gelijkelijk treffen en zal ook niet alle topinkomens raken. Maar elk perfectionisme is ook hier de vijand van het mogelijke. Ik denk dat een dergelijke afspraak gemaakt zou kunnen worden. Ligt hier misschien een taak voor de werkgeversorganisaties? We krijgen dan een globaal ongewijzigde situatie t.a.v. de netto inkomens, met lagere marginale tarieven en dus een herstel van incentives aan de marge. Dat laatste is precies wat we willen bereiken. Nadeel van dit voorstel is wel dat de budgettaire kosten van de hele operatie nog wat hoger worden: er treedt immers extra belastingderving op.

Een andere denkbare weg, die wèl het budgettaire probleem tegelijk oplost, is het zoeken van compensatie in een verlaging van díe aftrekposten die speciaal voor de hogere inkomens gelden. Dat is geen gemak-

kelijke weg, maar onbegaanbaar is hij niet. Men zou kunnen denken aan het vergoeden van aftrekposten, die niet het karakter hebben van bedrijfs- of verwerkingskosten, tegen het basistarief van 40% in plaats van het marginale tarief van 70. Ik weet dat velen allergisch zijn tegen deze gedachte, die bekend staat als de methode van "tax credits", maar - afgezien van bepaalde praktische problemen, waarover later meer - kan ik de economische noch de ethische bezwaren erg goed plaatsen. Het ontgaat mij bijvoorbeeld waarom personen met een hoger inkomen een hogere fiscale bijdrage in hun buitengewone lasten of hun giften zouden moeten ontvangen dan personen met een lager inkomen. Er is immers geen enkel economisch of ethisch verband tussen deze uitgaven en de hoogte van het inkomen. Ik zie dus geen goed argument tegen een gelijke fiscale tegemoetkoming voor allen, d.w.z. een aftrek tegen het door de Vereenvoudigingscommissie voorgestelde algemene basistarief van 40%. Langs deze weg zou compensatie kunnen worden gevonden voor een verlaging van de toptarieven, terwijl bovendien een aantal regelingen vereenvoudigd kan worden. Aftrek tegen een vast basistarief maakt immers allerlei fiscale constructies zinloos en daarmee ingewikkelde reparatie-

regelingen overbodig.

Moeilijk ligt één en ander echter vooral bij veruit de grootste aftrekpost, na de premies volksverzekeringen, nl. de rente-aftrek. Schulden kunnen immers voor verschillende doeleinden zijn aangegaan. Afhankelijk daarvan heeft betaalde rente het karakter van kosten, samenhangende met de verwerving van inkomen, dan wel dat van een besteding uit het inkomen. Voor zover schulden zijn aangegaan voor consumptieve bestedingen is er in het geheel geen reden voor enige belasting-aftrek, terwijl schulden aangegaan voor het verwerven van bedrijfsmiddelen of vermogenstitels uiteraard volledig aftrekbaar moeten zijn tegen het marginale tarief. Ik kom daarmee echter op mijn laatste onderwerp, nl. de belasting op inkomsten uit vermogen en wil de verdere bespreking van rente als aftrekpost in dat verband aan de orde stellen.

Forfaitaire vaststelling van inkomsten uit vermogen?

De vereenvoudigingscommissie is niet toegekomen aan een beschouwing over de mogelijkheid om de huidige belasting van inkomsten uit vermogen te vervangen door de belasting van een forfaitair bepaald vermogensrendement. Dit laatste zou betekenen dat de feitelijke inkomsten uit vermogen voor de belastingheffing buiten beschouwing blijven, maar dat in plaats daarvan een forfaitair bepaald percentage - thans zeg 4 à 5 % - van het vermogen tot het belastbaar inkomen wordt gerekend.

Een dergelijke wijziging zou tot aantrekkelijke vereenvoudigingen kunnen leiden, vooral omdat het de noodzaak tot ingewikkelde reparatiewetgeving vermindert. Vele belastingconstructies zijn immers gebaseerd op de afwezigheid van belasting op vermogensaanwas, waardoor vermogensbestanddelen met een lage periodieke uitkering maar een hoge waardegroei fiscaal worden bevoordeeld. Bovendien zou de huidige vermogensbelasting geruisloos in een dergelijke forfaitaire

heffing kunnen opgaan, hetgeen eveneens tot een belangrijke vereenvoudiging zou leiden. De huidige rente- en dividendvrijstellingen zouden uiteraard ook verdwijnen; zij zouden kunnen worden vervangen door een algemene vermogensaftrek.

Het idee van een forfaitaire vaststelling van vermogensrendement heeft veel aantrekkelijks en verdient zeker verder te worden onderzocht, ook al kan het waarschijnlijk niet meer worden meegenomen in de eerste vereenvoudigingsronde. Laat mij beginnen met een enkele opmerking over de economische mérites van een dergelijk systeem. Indien er geen belasting op inkomsten uit vermogen zou bestaan, zou het vermogen zodanig over verschillende beleggingsvormen worden verdeeld, dat het marginale rendement, rekening houdende met risico-elementen, in alle richtingen gelijk zou zijn. Dit geldt voor alle beleggingsvormen, inclusief die welke hun economisch rendement geheel of ten dele ontleen aan een verwachte waardestijging, zoals bijvoorbeeld het geval is met belegging in aandelen, laagrentende obligaties, edele metalen en onroerend goed. Een belastingregime, dat niet neutraal is ten

aanzien van de verschillende vermogensbestanddelen, veroorzaakt economische distorsies. 3)

Indien voor alle vermogensbestanddelen, ook de laatstgenoemde, een forfaitair rendement aan loon- en inkomstenbelasting zou worden onderworpen, is deze distorsie opgeheven. Weliswaar wordt de feitelijk gerealiseerde vermogensaanwas dan niet belast, maar dat is ook niet nodig en economisch niet zinvol. In sommige gevallen zal de feitelijk gerealiseerde vermogensaanwas hoger, in andere gevallen lager zijn dan het forfaitair bepaalde rendement. Dat is echter geen bezwaar: naar het criterium van economische rationaliteit behoort het fiscaal regime immers zo veel mogelijk neutraal te zijn ten aanzien van de beleggings-beslissing, niet ten aanzien van de gerealiseerde uitkomst daarvan. Voor enigerlei vorm van vermogens-

- 3) Inmiddels is weer nieuwe reparatiewetgeving aangekondigd die, ten aanzien van mantels en blote eigendom, zou leiden tot het fiscaal toerekenen van een fictief rendement. Bij het schrijven van deze oratie waren de bijzonderheden van deze regeling nog niet bekend.

aanwasbelasting naast of bovenop een forfaitair vermogensrendement is dan ook geen plaats.

Mij ontbreekt helaas de tijd om de gedachte van een forfaitair vermogensrendement nader met u uit te werken. Ik kom dus ook niet toe aan de bespreking van een aantal moeilijke vragen, o.m. betrekking hebbende op de hoogte van het forfaitaire rendementspercentage en de criteria voor periodieke aanpassing van dat percentage. Wel wil ik een ogenblik uw aandacht vragen voor een tweede categorie problemen die dit voorstel op zijn weg vindt, nl. die welke samenhangen met de vraag wat nu precies tot het vermogen moet worden gerekend en hoe de verschillende vermogenscomponenten moeten worden gewaardeerd. Ik beperk mij tot de eerste, meer principiële kwestie. Daarbij spelen dan vooral de eigen woning en de persoonlijke bezittingen zoals inboedel, schilderijen en sieraden een rol.

Wat de eigen woning betreft kennen wij al een forfaitaire inkomenstoerekening in de vorm van het huurwaardeforfait. Het lijkt mij volstrekt verdedigbaar dit forfait te laten opgaan in het algemene rendements-

forfait, met dien verstande dat de waarderingsnorm voor de eigen woning zodanig zou moeten worden vastgesteld, dat de uitkomst, althans tijdens een vrij lange overgangsfase, niet al te veel afwijkt van het huidige huurwaardeforfait. U ziet, ook ik ontkom niet geheel aan de dictatuur van de status quo, zodra het om praktische zaken gaat!

Voor de overige bezittingen zou ik een pragmatische aanpak voorstaan en deze buiten de fiscale vermogensdefinitie willen houden. Een argument hiervoor kan worden ontleend aan het feit dat de meeste duurzame consumptiegoederen, in tegenstelling tot effecten, bij verwerving btw-plichtig zijn, zodat de belasting geacht kan worden bij verwerving te zijn "afgekocht".

De vermogensbelasting onttroond

Ik zei reeds, dat de huidige vermogensbelasting in het rendementsforfait zou kunnen opgaan. Dit heeft niet alleen een praktische, maar ook een economische achtergrond. De vermogensbelasting is namelijk m.i. een goed voorbeeld van de economisch uiterst aanvechtbare constructies waartoe een strict juridisch-ethische benadering van de belastingproblematiek kan leiden. De ratio van de vermogensbelasting zou zijn de afzonderlijke "draagkracht", die het hebben van vermogen oplevert en die daarom basis voor een afzonderlijke belastingheffing op het vermogen zou zijn naast, of bovenop, de belasting van inkomsten uit vermogen.

Ontdaan van alle fiscale jargon en ethische franje is de economische realiteit een geheel andere. Daarmee wil ik mij niet beroepen op verschijnselen als fiscale kapitaalvlucht. Het gaat mij om de meer fundamentele aspecten. Vermogen wordt o.m. opgebouwd uit besparingen, d.w.z. uit inkomen minus consumptie. Daar inkomensverwerving reeds wordt belast, betekent een afzonderlijke vermogensbelasting dus een tweede

heffing op besparingen. Voor een dergelijke dubbele heffing is geen enkele economische ratio te verzinnen, integendeel. Men kan zeer goed verdedigen dat het inkomen, voorzover bespaard, in het geheel niet zou moeten worden belast. Belastingen hebben immers primair als doel om middelen uit de particuliere sector vrij te maken en deze naar de collectiviteit over te hevelen. Inkomensverwerving als zodanig doet echter géén beroep op nationale middelen; zij draagt juist bij tot de vorming van het nationale inkomen. Wat wèl een beroep doet op nationale middelen is de consumptie, de besteding van middelen uit het inkomen of uit welke andere bron dan ook. Vanuit de economische invalshoek dient dus consumptie belast te worden, niet de inkomensverwerving. Anders gezegd, het gedeelte van het inkomen dat wordt bespaard, zou in theorie dus niet aan belasting moeten worden onderworpen.

De uitvoerige literatuur rond de "expenditure tax" is op deze gedachte gebaseerd. Ik ga daar nu niet op in, maar constateer slechts dat er economisch goede argumenten zijn voor het niet-belasten van inkomen voor zover bespaard. A fortiori moet het economisch dus op zijn zachtst gezegd eigenaardig zijn om niet alleen

besparingen wèl te belasten, maar deze zelfs nog eens extra te treffen via een afzonderlijke vermogensbelasting. Nu kan men daartegen aanvoeren dat het terugkoppelingseffect van een vermogensbelasting op het consumptie- en spaargedrag gering zal zijn. Misschien is dat wel zo. Empirische studies die dit zouden moeten aantonen heb ik echter niet gezien. Als a-prioristische stelling zal dit economen niet erg aanspreken. In het algemeen blijken prijzen (en dus ook belastingen) wel degelijk een effect op het gedrag te hebben.

Tenslotte toch nog een enkel woord over het rechtvaardigheidsaspect. Wat is er zo rechtvaardig aan een belasting op eerder gevormde besparingen, die reeds door de loon- en inkomenstenbelasting zijn getroffen? De rechtvaardigheidsgrond ontgaat mij volledig - maar misschien ben ik te veel econoom om de roerselen van de politieke ziel te kunnen doorgronden. Men kan in dit verband niet een beroep doen op gevallen, waarin vermogen is opgebouwd uit economische "windfalls", d.w.z. positieve vermogensmutaties die niet onderwerp zijn van economisch handelen van de betrokkene: het letterlijk of figuurlijk op straat gevonden fortuin,

overerving, schenking en zo meer. De logica van een dergelijke argumentatie impliceert echter dat men deze bronnen van vermogensopbouw zelf belast, niet dat besparingen en windfalls over één kam worden geschoren en door een vermogensbelasting worden getroffen die t.a.v. de besparingen geen enkele ratio heeft.

Na dit uitstapje op het terrein van de vermogensbelasting kom ik terug op de hoofdweg: het stelsel van een forfaitair bepaald vermogensrendement. Afgezien van alle praktische vragen, waarop ik vandaag niet kan ingaan, ligt hier namelijk tenminste nog één belangrijke principiële kwestie. Moet het vermogen, waarop de forfaitaire rendementsberekeningen wordt losgelaten, gedefinieerd worden als het saldo van bezittingen en schulden, of als bruto vermogen zonder aftrek van schulden? De betekenis van deze kwestie ligt vooral in het feit dat er in het eerste geval geen plaats is voor aftrek van betaalde rente (althans zolang het netto vermogen positief is), terwijl in het tweede geval de rente-aftrek gehandhaafd zou moeten worden. Het komt mij voor dat de eerste weg, hoewel logisch zeker verdedigbaar, in de praktijk moeilijk begaanbaar zal

zijn. Ik neig dus tot de opvatting dat positieve en negatieve vermogensbestanddelen niet moeten worden gesaldeerd.

Dat wil echter nog niet zeggen dat ik een voorstander zou zijn van een onbeperkte aftrek van alle betaalde rente tegen het marginale tarief van de loon- en inkomstenbelasting. Ik zei reeds dat er m.i. geen enkele rechtvaardiging bestaat voor een onbeperkte aftrek van rente op schulden, aangegaan voor consumptieve doeleinden. Tegelijk realiseer ik mij zeer wel, dat een onderscheid tussen schulden, aangegaan voor produktieve dan wel voor consumptieve doeleinden, in de praktijk niet mogelijk is. Ik kan mij echter wel voorstellen dat men deze gedachte zò vorm zou geven dat betaalde rente, voor zover uitgaande boven het forfaitaire rendement op vermogen, slechts van het overige inkomen aftrekbaar is tegen het standaardtarief van 40%. De presumptie is dan dat betaalde rente, waar geen vermogensinkomsten tegenover staan, een consumptief karakter heeft. Deze beperking van de rente-aftrek lijkt mij dus economisch verdedigbaar; zij draagt bovendien bij tot vereenvoudiging, omdat fiscale constructies die zijn gebaseerd op rente-aftrek tegen

hogere marginale tarieven zinloos worden en derhalve ook niet door ingewikkelde reparatieregelingen behoeven te worden bestreden. Tenslotte kan langs deze weg een verdere belangrijke bron worden gevonden voor een compenserende verlaging van het toptarief.

Er zijn ongetwijfeld nog meer mogelijkheden om compensatie te vinden voor tariefreductie en tegelijk het oerwoud van aftrekposten en bijzondere regelingen terug te kappen. Anderen hebben zich uitvoerig met deze materie beziggehouden. 4) Mij ontbreekt helaas de tijd om daar thans nader met u op in te gaan.

- 4) Zie bijvoorbeeld het reeds geciteerde artikel van De Kam "Snoeien om te groeien".

Dames en Heren,

Ik ben vandaag met de onbevangen vrijpostigheid van de amateur - in de goede Vlaamse betekenis van dat woord - door de porceleinkast van de fiscaliteit gedaverd. Veel van wat ik heb gezegd zal mij in eigen kring bepaald niet in dank worden afgenomen. Ik hoop daarmee in ieder geval elke verdenking te hebben ontzenuwd dat ik zou solliciteren naar een tweede ronde voor een Vereenvoudigingscommissie.

De goede verstaander zal uit mijn bespiegelingen, naar ik hoop, een grondpatroon hebben ontdekt dat uit twee hoofdlijnen bestaat. De eerste is dat een fundamentele herbezinning op de grondslagen van onze loon- en inkomstenbelasting dringend nodig is. Bij vrijwel elk probleem dat ik met u besprak kwam impliciet of expliciet de vraag aan de orde wàt wij nu eigenlijk willen belasten, wèlk inkomensbegrip fiscaal en economisch relevant is. Met name Professor Hofstra, maar ook vele anderen met en na hem, hebben een dergelijke diepgaande her-ijking bepleit en ik sluit mij in volle overtuiging bij hen aan. De tweede hoofdlijn is dat ondanks de zwakte van de funderingen toch nog

heel veel aan het bestaande fiscale gebouw kan worden verbeterd om het moderner, efficiënter en leefbaarder te maken. Het één behoeft het ander zeker niet in de weg te staan. De tijdpaden van de twee projecten zullen ongetwijfeld zeer verschillend zijn, maar de richting waarin moet worden gewerkt is dezelfde. Laat de herbezinning niet wachten op de modernisering, maar laat vooral ook de modernisering niet worden uitgesteld met een beroep op de noodzaak tot fundamentele heroverweging. Beide zijn nodig; géén van beide behoort een obstakel voor de ander te vormen.